

西方主要国家反通货膨胀政策比较

郑 振 龙

二战以来,西方国家在反通货膨胀问题上积累了不少经验教训。本文旨在通过比较西方主要国家反通货膨胀的对策,寻找一些值得我国目前反通货膨胀借鉴的经验教训。

二次大战以来,西方一些国家主要通过如下政策措施来反通货膨胀的。

(一) 货币政策

“无论何时何地,通货膨胀终究是一种货币现象。”也就是说,无论什么因素,它要导致通货膨胀,最终都得通过扩大货币供应量这一关。同样,反通货膨胀能否取得成功,关键能否使货币供应量真正控制住。因此货币政策是反通货膨胀最重要的工具。但各国在如何运用货币政策来反通货膨胀的具体做法上存在着许多相同和相异之处,下面分几个方面进行比较:

1. 货币政策目标。从货币政策目标上来看,各国反通货膨胀的态度存在着较大的差异。态度最为坚决的要数联邦德国。40多年来,联邦银行一直把保卫马克作为货币政策的首要目标,联邦银行因此被称为“货币的女监护人”,其原因主要有两个:一是两次世界大战后的恶性通货膨胀给德国人民以深刻的教训;二是在联邦德国占统治地位的“社会主义市场经济”理论把稳定通货视为保证市场经济顺利进行的首要条件,当经济增长与通货的稳定相矛盾时,宁肯牺牲经济增长,也要维持通货稳定。

美国的货币政策从战后以来经历了很大的变化。二次大战后,在面临工业生产急剧下降,失业率急剧上升的情况下,美国国会鉴于30年代出现的那种广泛的失业和持续的衰退可能重演,通过了《1946年就业法》,提出了充分就业和经济增长两个客观经济目标,货币政策沦为财政政策的附属物。直到50年代初,美国发动侵朝战争,物价猛涨,杜鲁门政府才明确地制止通货膨胀作为宏观经济政策的目标之一。60年代初,由于美国国际收支急剧恶化,黄金储备急剧下降,国际上不断爆发美元危机和黄金风潮,因此国际收支平衡就被列为货币政策的第4个目标。在经历了70年代“滞胀”袭击后,美国政府逐渐重视稳定货币这一货币政策目标,并于1978年把1946年的就业法改为“充分就业与均衡增长法”,提出在1983年把失业率和通货膨胀率分别控制在4%和3%的目标。里根政府上台后,更明确地提出把反通货膨胀作为货币政策的重点。布什政府上台后,仍继承里根政府的反通货膨胀政策,并显示了其彻底消除通货膨胀的决心。

日本也较早把稳定货币作为货币政策目标之一。二次大战后,日本经济陷入恶性通货膨胀与生产极度萎缩之中,因此日本首先提出了稳定通货和促进经济复兴两大目标,并较好地实现了这一目标。50年代后,日本的国际收支经常发生逆差,严重地阻碍了国内经济的发展,因此把国际收支平衡做为货币政策的第3个目标。在经历了1973年的石油危机引起的物价暴涨后,日本政府更清楚地意识到控制通货膨胀的重要性,因此从1975年起,日本银行一直把稳定货币作为货币政策的优先目标。

从货币政策目标上看,与美、日、英、西德相比,英国是态度最不坚决的国家。英国的货币政策目标包括4大目标:即充分就业、实际收入的合理增长率,国际收入平衡和低通货膨胀率,低通货膨胀率目标本身就说明英国政府的反通货膨胀态度的不坚决,而且这一目标在实际执行过程中还常常让位于其它目标。直到1979年5月撒切尔夫人上台后,英国货币政策目标的重点才转到反通货膨胀上,并取得了较好的效果。

2. 货币政策工具。西方发达国家由于市场机制都比较完善,金融市场也较发达,因此政府的反通货膨胀政策主要靠间接控制手段来实现。但在具体手段上,仍存在一定的区别。

美国最常用、最主要的货币政策工具是公开市场业务。这是因为美国中央银行实行的是联邦储备体制,联储理事会对区域性联储银行不能干涉太多。因此较适宜运用方便灵活的公开市场业务,而且美国的金融市场相当发达,具备了运用了这一工具的一切条件。此外,联储还常常同时运用法定准备金制造贴现率政策,法定保证金限额、不动产抵押信用控制、消费者信用控制等来实现其政策目标。由于公开市场业务具有灵活、方便、准确的特点,从而使联储能较顺利、较平稳地实现其政策目标,特别是反通货膨胀目标。

日本货币政策工具的运用主要可以分为两个阶段。从二次大战结束到70年代初,日本银行主要运用再贴现率政策贷款限额以及“窗口指导”,而不大使用公开市场业务和存款准备金等手段。再加上普遍存在的“超贷”现象限制了再贴现政策的灵活运用。因此这一时期日本银行控制货币供应量的能力较差。70年代以后,日本的经济、金融发生了很大的变化。一方面,日本经济经过20多年的复兴、起飞之后,开放型经济体制已经确立,产业部门奖金日见充裕,“超贷”现象已趋缓和,日本政府不再强调通过低利率扶持产业部门。特别是1975年后,有价证券、国债大量发行,直接融资和间接融资比较有了较大变化,开展公开市场业务的条件渐趋成熟,另一方面,经济又陷入“滞胀”困境。在这种情况下,日本银行逐渐重视运用公开市场业务和存款准备金制度,因此其控制货币供应量的能力有了明显的提高。

80年代以前,联邦德国的货币政策工具主要是再融资政策(包括贴现政策和伦巴第贷款政策,后者又称政券抵押贷款政策),存款准备金制度,对政府存贷款的管理以及干预外汇市场等。80年代以后,联邦德国的金融市场得到了较大的发展,因此联邦银行也逐渐重视起公开市场业务,并取得了较好的效果。

英格兰银行采用的货币政策工具种类较多,战后共采用了多种政策工具,包括法定准备金,公开市场业务、变动短期利率、特别存款、补充的特别存款、对银行的信贷要求、存款利率上限、租赁——购买控制等,其中前2个属总量控制手段,后6个属选择性控制手段。从性质上看,英国货币政策工具的行政性色彩较为浓厚,因此实施效果不太理想。

3. 中央银行的相对独立性。保持中央银行的相对独立性是保证中央银行自主地实现货币政策目标的重要的制度条件,从而也是保证反通货膨胀取得成功的重要的制度条件。这是因为中央银行的身份是双重的,它不仅代表政府的意向和利益,也代表社会公众和银行体系的利益,因此它常常不得不在政府、社会公众和银行体系三者利益之间斡旋。中央银行与政府保持一定的独立性就可保证其权利的充分,正确行使。而且,中央银行的业务本身是技术性很强的工作,政府想插手有时难免事与愿违,中央银行只有与政府保持一定的独立性,在具体业务上摆脱束缚,才有利于发挥自己的专长,收到预期的效果。

总的来说,美、日、英、联邦德国4国的中央银行都具有一定的相对独立地位,但在程度

上存在着大差异。美国和联邦德国中央银行完全独立于财政之外,具有很强的独立性。美国的联邦储备体系是美国政府和私人之间的“一个松散的协调联系机构”。美国政府或私人都不可能拥有联邦储备体系的管理权。美国国会并没有将联储当作一个政府行政分支机构看待,因而联储的活动和决定不受总统的控制。总统一旦任命联储委员会的正副主席和委员后,就对联储事务不再有什么作用了,甚至国会也不能对联储有任何控制。国会还将联储预算排除在财政预算之外,联储的预算不必经过国会审批,联储成员的任期也与总统任期错开。联储直接向国会负责,它有权作出决定,无须经总统或政治部门批准。它同政府的关系表现在:联储委员会的主席经常就经济状况和货币政策向国会请示汇报,并且经常参加各种政治讨论会,会见总统,定期同财政部长和经济顾问委员会主席等商议问题;联储委员也定期会见经济顾问委员会成员,通常每周同财政部官员举行一次工作午餐讨论会,不时同政府有关部门进行非正式接触;联储还经常与财政部货币总监、联邦存款保险公司和联邦住宅贷款银行管理局等讨论有关货币金融问题,谋求政策的协调。

德意志联邦银行在组织结构上类似于美国联邦储备体系,因而也是相当独立的。法律规定联邦银行为实现自己的保卫马克的基本职责,可以独立自主地运用货币政策手段,不受政府指示的干预。财政部虽然可以派员参加联邦银行理事会议,但没有表决权。对理事会的决议,财政部只有搁置动议两周的权力。而且极少运用此权力。

日本银行和英格兰银行虽在名义上隶属于财政部,但实际上也有较大的独立性。日本银行直属大藏省。大藏省派员作为政府代表(经济企划厅代表也是政府代表)参加日本货币金融政策的最高决策机构——日本银行政策委员会,然而,政府代表并无表决权。日本银行在货币政策的制定和执行上享有相当的独立性。

英格兰银行的独立性虽不及美、西德、日本等,但相对于其他国家来说,仍具有较大的独立性。1946年英格兰银行法规定:财政部对银行的活动负最后责任,财政部长听取国会的质问;财政部有权向银行发布命令。事实上,财政部几乎从未使用过这一项权力,英格兰银行在货币政策的制定和执行方面一直拥有较大的权力,1987年英格兰银行法也只规定英格兰银行应在每个财政年度末就其在该年度执行本法的情况向财政大臣汇报,并由财政大臣把报告的副本提交国会。在英格兰银行的银行监督委员会中,财政大臣作为独立成员之一,也只有提意见的权力,而没有行政职权。

(二) 财政政策

财政政策可以通过3个途径来抑制通货膨胀。①减少政府支出,特别是非生产性支出,以降低总需求,从而缓解需求拉上型通货膨胀。②变动税率。这可以分为短期和长期两种情况,提高税率在短期中会抑制投资和消费,从而有利于缓解需求拉上型通货膨胀。但投资水平的下降会影响到将来总供给的增长速度、从而使总需求与总供给在低水平上增长,甚至重新爆发通货膨胀,而降低税率虽然在短期内会刺激消费的投资,但投资的增长会增强经济的发展后劲,使未来经济的供给能力增强,从而从供给方消除通货膨胀。因此,要通过提高还是降低税率来反通货膨胀,就要看这种反通货膨胀是短期的还是长期的任务,以及原有税率水平的高低和消费,投资的税率弹性较小,那就可以降低税率。③用发行公债来弥补财政赤字,以缓解财政赤字对总需求以及通货膨胀的压力,财政赤字通常有两种弥补方法,一是向中央银行透支,一是发行公债。前者会迫使中央银行发行货币,从而导致通货膨胀,后者则要具体分析。发行公债会导致利率上升,如果中央银行为减轻

国债的负担被迫采取措施降低利率,那势必导致扩大货币发行和通货膨胀,其效果与财政部直接向中央银行透支无异;如果中央银行任凭利率上升,高利率会挤出私人投资,因此财政赤字就不会造成总需求膨胀,但会影响经济增长后劲。

西方国家在各个时期利用财政政策来反通货膨胀的做法上存在着很大的差异。美国政府在二次大战及战后初期为满足政府需要采取了高财政支出、高税率的做法,致使美国在这一时期发生了大量赤字。为了保证财政部顺利发行公债,联储被迫采取了钉住国库券利率的政策,从而导致了严重的通货膨胀。50年代到70年代,美国政府奉行凯恩斯主义的宏观经济政策,积极利用赤字财政政策来刺激经济增长。政府一方面增加政府支出,另一方面通过减税刺激总需求,其结果是连年大额的财政赤字。但由于这时期联储摆脱了财政部的束缚,不再实行钉住国库券利率政策,因此这时期美国巨额的财政赤字对通货膨胀的压力并不十分大。里根上台后,在美国掀起了一场宏观经济管理政策的“革命”,一方面通过减税来刺激人们的投资、储蓄欲望和工作积极性,以刺激经济增长,另一方面削减政府开支,以平衡财政预算。这种政策虽然在初期创造出美国历史上空前的超级赤字,但却换来了经济的长期持续稳定增长,从而为消除财政赤字和通货膨胀奠定了坚实的基础,值得注意的是,美国国会于1985年12月通过了由参议员格拉姆、拉德曼、霍林斯等提出的1985年平衡预算和紧急控制赤字修正案”,要求在6年之内消除财政赤字。虽然由于执行结果不理想而于1987年修改了原定目标,但从中我们仍可看出美国消除财政赤字以反通货膨胀的决心。

与其它西方国家特别是与美国不同,日本在战后初期以及50-60年代一直坚持平衡财政政策,其原因主要有3个:①根据1947年5月颁布的新宪法制定的财政法明文规定不能发行国家公债来弥补赤字,并把国家财政置于国会监督之下。②“道奇路线”的影响。③日本当时的税制是以直接税为中心的租税结构,税收的所得弹性值很高,因此在经济高速增长时期税收的增长速度极快,平衡财政政策为日本迅速摆脱战后恶性通货膨胀并维持低通货膨胀率做出了重大贡献。70年代以后,日本政府通过增加政府支出、减税、增发国债等采取了刺激性的财政政策。刺激性财政政策使日本政府的财政预算由原来的黑字变成了赤字,而且在80年前几年,日本的财政赤字占国民生产总值的比率之高居世界第一。刺激性财政政策是日本70年代通货膨胀急剧上升的重要原因。最近几年,日本政府又开始重视从财政政策方面减轻通货膨胀压力,减少财政支出,压缩赤字国债发行额。并取得了良好的效果,现在日本政府已基本具备不再发行赤字国债的条件。

联邦德国在二次大战结束后,为了调动企业投资、生产的积极性,于1948年6月22日实施了税制改革,颁布了新的税法,大大降低了所得税和财产税税率,提高了折旧率,并规定对用于扩大再生产的利润减征所得税,对职工加班加点的所得实行免税。这些措施有力地促进了经济增长,为消除战后初期的通货膨胀做出了重要贡献。50年代到60年代中期,以艾哈德为首的联邦政府坚持“量入为出”的财政政策,反对实行凯恩斯主义的赤字财政政策,从而使这一时期联邦政府财政收入大体上一直处于平衡状态,从而为这一时期的反通货膨胀起了重要作用,60年代中期以后,历届联邦政府相继采取了刺激性的财政政策,从而使财政收支由顺差变成逆差,而赤字额越来越大。但由于联邦银行独立性很强,巨额的财政赤字只能靠发行公债来弥补,而且联邦银行不负有低利率的任务,因此联邦德国的财政赤字对通货膨胀的冲击并不很大。

长期以来,英国政府几乎一直举行凯恩斯主义的赤字财政政策,通过扩大政府支出来扩大总需求、以缓解有效需求不足的矛盾。在政府支出不断扩大的情况下,为了减轻财政负担,英国政府被迫不断提高税率,到1979年个人所得税的最高税率甚至达到83%。高税率严重抑制企业,劳动者的投资、生产和储蓄的积极性,从而严重影响了总供给的增长。巨额的财政赤字又使总需求不断膨胀。特别是1951年以前英格兰银行为了支持政府发行公债,被迫实行了“廉价货币政策”,从而使财政赤字直接导致了货币发行和通货膨胀。可以说,财政政策的失误是英国二次大战以来经济增长缓慢、通货膨胀率居高不下的重要原因之一。撒切尔夫人上台为改变这种状况作出了重要贡献。1979年,英国政府为了刺激投资和有效供给的增长,在压缩政府支出的同时,将个人所得税的基本税率从33%降至30%,把最高税率降至60%,到1988年基本税率进一步降至25%,最高税率降至40%,公司所得税也从52%降至35%。大幅度减税有力地刺激了英国经济的增长,并使基税不断增大,从而使英国财政收支在1988年和1989年反而出现了顺差,为降低英国的通货膨胀率做出了重要的贡献。

(三) 收入政策

收入政策的目的是主要是限制工资—价格的螺旋上涨,消费通货膨胀预期冲力。二次大战以来西方国家运用的收入政策主要有以下几种:

1. 工资、价格的全面管制。它主要是在战争时期出现了严重短缺和军事需要时使用,因此是一种应急性措施,不适合在和平时期使用。这是因为工资、价格的全面管制会破坏市场机制的作用,从而使经济运行缺乏动力和效率,而且政府实行全面管制需要花费很大的管理费用。由于这种收入政策缺陷较明显,因此在实际中很少使用。

2. 工资、价格的选择性限制,这种收入政策指的是政府对那些竞争力量较弱,垄断力量较为集中的行业实行工资、价格的限制,而对那些竞争较激烈的行业则不实行限制。这种收入政策在实施中常常遇到政治阻力。这是因为在西方国家中,垄断程度较高的行业 and 力量较强大的工会通常都是力量较强的利益集团,它们可以左右政府的决策,此外,为了实行这种收入政策,政府需要设立专门的机构。如果能克服各种阻力的话,这种收入政策有利于经济运行效率的提高,也有利减轻通货膨胀压力。日本,联邦德国在战后初期都曾实行过这种政策,效果比较理想。

3. 与税收挂钩的收入政策。即政府事先规定工资、价格的指导线,然后对工资或价格上涨幅度高于或低于指导线的企业实行税收惩罚津贴。这种收入政策在实际中很难行得通。1978年11月,卡特政府曾提出“工资保险”计划,它是与税收挂钩的收入政策的一种特例。按照这种计划,如果工会答应服从有限的工资增长,国会就以停止损失的保险计划作为补偿,即政府将补偿工资上涨率和消费物价指数上涨率之间的差额。由于该计划并未包括未参加工会的工人,因此国会的反应不太积极,再加上当时正值伊朗危机,能源供给减少,通货膨胀率上升,因此该计划未被通过。

4. 对工资和价格的增长实行更为有限的、有针对性的、非正式的限制。这种收入政策是最常用的,其核心就是进行特定的干预。为此,必须设立专门的工资—价格管制机构,并确定工资—价格指导线。对于垄断程度较高或工会力量较强大的行业来说,它比标准化的规则更适用,当通货膨胀冲力不太大时,这种政策常常能取得较好的效果。日本、联邦德国、瑞士、美国等西方国家都曾经使用这种收入政策,并取得了较好的效果。

英国是使用收入政策最频繁,持续时间最长,效果也最不理想的国家之一。从二次大战到1979年撒切尔夫人执政为止,英国几乎每年都使用收入政策来反通货膨胀。但由于缺乏其他政策的配合、因此效果甚微,相反,日本、联邦德国在运用收入政策,注意同其它政策特别是货币政策和财政政策的配合。因此效果较为理想。

4. 产业政策

在西方国家中,由于市场机制特别是价格机制和资源配置机制比较完善,因此宏观经济政策多以总量为主。但由于市场调节需要一定的时间,盲目性也较大,因此如果能够作之以结构性的宏观经济政策,效果则会更加明显。日本的做法证明了这一点。日本政府在战后一直很重视利用产业政策来调整国民经济结构,从而促进总供给快速协调地发展,从而既起到促进经济增长的作用,又起到反通货膨胀的作用,真可谓一箭双雕。

(作者单位:厦门大学财金系)

(上接第74页)但是法国国家宏观管理中,极其重视恰当地处理国家集中与分散、计划与市场的关系,并且积累了正反面的经验,值得我们研究参考。其他如法国长期努力形成的比较完备的国家宏观管理体制,对各种宏观经济管理手段的灵活配合运用也提供了不少有益的经验,其中有一些还是法国独具特色的东西,如计划化、计划合同、领土整治政策,等等,这些对我们也有启迪意义。

上面我举列了《法国宏观经济管理》一书的几个特点,我在向读者推荐这本书时,当然也不是认为这部著作已十全十美,没有不足之处了,我想作者本人也不会这样看的。例如该书在分析问题,条分缕析,十分周密,但有时令人觉得有罗列堆积,似有主次不分之嫌。又如,法国作为欧洲共同体成员国之一,在国家宏观经济管理中,在许多方面不能不受到欧洲共同体更高层次政策法规的制约和影响,书中在这方面论述似欠充分。特别是,欧洲共同体正在积极完成内部统一大市场建设并逐步向经济货币联盟迈进,这对法国经济无疑正在日益产生深刻的影响,法国在国家宏观管理上如何调整、改革,以迎接这个挑战,更是值得注意的问题,但是由于写作时间的限制,书中尚未能对此作出足够的反映。再如,法兰西民族非常珍惜自己的民族文化和民族特性,作为法国宏观经济管理基础——法国的经济学说也具有自己的特色,作者在这书中似也欲言又止,对此略而不详。指出这些可能是求全责备,过于苛求了,因为毕竟作者为这本书倾泻了大量的心血,为我们做了一件很好的工作,我们首先尊重作者的辛勤劳动,好好地研读这本书才是。

(作者单位:复旦大学世界经济研究所)

